

## Le casse-tête des relations Etats-Unis-Israël

L'avenir du processus de paix dépend en grande mesure du fait qu'Obama trouve un équilibre entre la défense de ses intérêts nationaux et la politique intérieure.

William B. Quandt

Aucun observateur du Proche-Orient ne se tromperait en se sentant surpris face aux extraordinaires relations qui existent entre les USA et Israël. Chaque année, depuis 1973, les USA concèdent à Israël plusieurs milliers de millions de dollars en tant qu'aide militaire et économique. Israël peut accéder à certaines des armes nord-américaines les plus sophistiquées, à la technologie la plus avancée et il peut compter sur l'appui diplomatique de Washington aux Nations unies, où ils ont parfois exercé leur droit de veto pour protéger les intérêts israéliens.

Pourquoi les USA sont-ils si intensément liés à Israël ? Israël n'a pas de pétrole, sa population de près de sept millions de personnes en fait l'un des Etats les plus petits de la région ; même le nombre de juifs aux USA – près de 2 % de la population totale – est relativement faible. Et même ainsi, ils maintiennent leur appui, malgré les moments de désaccord mutuel, comme au printemps 2010 lorsque le président, Barack Obama, et le premier ministre, Benyamin Nétanyahou, s'affrontèrent publiquement au sujet de la politique israélienne de continuer à construire des colonies à Jérusalem-Est. Mais, alors que certains analystes prédisaient un profond fossé dans les relations entre les USA et Israël, les bases pour un rapprochement sont en train de se poser à la Maison Blanche. Alors, qu'est-ce qui se passe ?

### Révision historique

ici, le casse-tête n'a rien à voir avec la durabilité de la relation entre les USA et Israël, qui a été assez solide depuis environ 1960 et peut-être même avant. Les raisons de l'intensité particulière de cette relation ont changé avec le temps. Les analystes énumèrent habituellement trois ou quatre raisons de cette affinité : valeurs partagées, intérêts partagés, politique intérieure et l'existence d'un *lobby* pro-israélien (ce dernier point en tant que nuance ou partie du troisième point). Lesquels de ces points ont le plus de poids aujourd'hui ?

Faisons une rétrospective. Aux origines de la relation, le président Harry Truman reconnut immédiatement l'Etat d'Israël en 1948 et il fut assez franc sur ses

raisons : il sentait une sympathie particulière pour les juifs après l'Holocauste, il pensait qu'ils devaient avoir leur propre Etat et il savait aussi que de nombreux militants de son parti appuyaient le projet sioniste. Ses conseillers en matière de sécurité se montraient, presque en bloc, contraires à cette décision. Mais, à ce moment-là, les intérêts stratégiques furent relégués face aux valeurs et à la politique.

Lorsque le président Dwight Eisenhower occupa la Maison Blanche, les relations entre les USA et Israël étaient inhabituellement distantes. Washington ne fournissait pas d'armes à Israël, ils s'opposèrent à l'attaque en Egypte en octobre 1956 (la Campagne de Suez) et ils tentèrent même, légèrement, d'établir des relations avec le rival d'Israël, le président égyptien Gamal Abdel Nasser. Mais l'on peut considérer cette période d'Eisenhower comme une simple exception.

Dès le début des années soixante et depuis lors, les USA ont fourni de l'aide militaire à Israël de différentes façons. Et après la Guerre de 1967 et l'assommante victoire d'Israël face aux trois armées arabes, certains américains commencèrent à envisager Israël comme un actif stratégique réel pour la guerre froide. Même si la rhétorique affirme que la politique des USA a toujours été favorable au « droit d'exister d'Israël » et à ses besoins de sécurité, tous les présidents ont compris, d'une certaine façon, que les USA avaient des intérêts d'une grande envergure dans le monde arabe, qui pourraient être mis en danger si Washington était perçu comme complètement aligné avec Israël.

Même les présidents les plus pro-israéliens, comme Ronald Reagan, Bill Clinton et George W. Bush, ont tenté de marquer certaines limites à l'appui américain aux politiques israéliennes – par exemple, ils ont tous été critiques avec la politique des colonies d'Israël – et ils ont ressenti le besoin de cultiver de bonnes relations avec certains leaders arabes, incluant – dans le cas de Clinton – le président de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), Yasser Arafat.

Pour beaucoup dans le milieu de la politique extérieure, la leçon des années soixante-dix fut que les USA pouvaient mieux maintenir ses liens avec Israël si, si-

multanément, ils promouvaient l'accord de paix arabo-israélien. Les régimes arabes seraient plus disposés à accepter la force de l'engagement entre les USA et Israël, s'ils voyaient Washington user de son influence sur Israël pour faire pression vers des positions plus raisonnables et modérées que celles qui ont été présentées par les leaders israéliens.

Ainsi donc, la promotion du « processus de paix » ont été la clé pendant près de deux décennies pour atteindre un équilibre entre l'appui des USA à Israël et les intérêts américains dans le monde arabe.

Mais l'échec de Bill Clinton afin de garantir aussi bien la paix israélo-syrienne au début des années 2000, que l'accord palestinien-israélien à la fin de son mandat, rompit cet équilibre, du moins pendant la plupart de l'ère Bush.

Bush (fils) fut, sur beaucoup de fronts, le président le plus « radical » en termes de défense des intérêts nord-américains au Proche-Orient. Depuis le premier jour de sa présidence, il annonça clairement qu'il ne s'impliquerait pas à fond dans l'obtention d'une paix arabo-israélienne. Selon son point de vue, Clinton en avait trop fait et il avait empiré les choses. Bush se rapprocha du premier ministre Ariel Sharon et rejeta Yasser Arafat.

Deux courants différents abondèrent dans leurs politiques. L'un fut la pensée conservatrice, très enracinée, selon laquelle les USA devraient pouvoir utiliser leur pouvoir unique à la fin de la guerre froide pour faire pression, unilatéralement et militairement, en ce qui concerne leurs intérêts nationaux, si les circonstances le demandaient. Les deux principaux défenseurs de cette vision étaient le secrétaire de Défense, Donald Rumsfeld, et le vice-président, Richard Cheney.

Suivant un point de vue quelque peu différent, et plus jeune de presque une génération, un groupe de néo-conservateurs (dont nombre d'entre eux travaillaient pour Rumsfeld et Cheney) raviva le sentiment pro-israélien, l'antipathie vis-à-vis de l'islam radical et la croyance selon laquelle la démocratie au Proche-Orient serait la clé d'une éventuelle paix, de la stabilité, de prix du pétrole plus bas et de la non prolifération, dans un élan d'optimisme dérivé – en partie – de l'effondrement spectaculaire de l'Union Soviétique en 1989-91 et des transitions pacifiques dans l'est de l'Europe. Si la Roumanie et la Bulgarie pouvaient « se transformer », pourquoi est-ce que l'Irak, la Syrie et l'Iran ne le pourraient pas aussi ? Les plus ambitieux auraient même inclus dans la liste l'Arabie saoudite et l'Égypte.

C'est de ce coin de l'administration que sortit le slogan « Le Chemin vers Jérusalem passe par Bagdad ». En quelques mots, si tu recherches la paix entre arabes et israéliens, commence par renverser Saddam Hussein. Le 11 septembre 2001 offrit, comme nous le savons à présent, l'occasion aux néo-conservateurs d'élever l'Irak à une place importante dans l'agenda du président. Sans doute, pour certains d'entre eux, il existait un lien pro-

israélien influençant leur désir d'éliminer l'une des voix contraires à Israël les plus fortes dans le monde arabe.

## L'arrivée d'Obama

**D**onc, Obama arriva à la présidence avec bien des choses inachevées dans le Grand Moyen Orient. Le processus de paix était mort, après sa soudaine expiration aux cours des derniers jours de l'administration Bush lorsque Israël envahit Gaza, dans le but d'écraser le Hamas et sa dangereuse troupe de lance-missiles qui envoyaient, occasionnellement, leurs rudimentaires projectiles vers Israël. Près de 150 000 soldats américains se trouvaient en Irak, où la situation s'améliorait lentement, mais les épisodes de violence quotidiens continuaient toujours aussi forts. La sécurité en Afghanistan était encore un problème, et Al Qaida, bien que moins centrale et visible qu'auparavant, était encore un facteur à tenir en compte (ou, du moins ses opérations franchisées l'étaient) dans plusieurs endroits de la région. En dernier lieu, la perception des USA dans la plupart des pays arabes et du monde islamique, avait atteint ses cotes les plus basses.

Obama se proposa de marquer un virage au Proche-Orient. Depuis le premier jour, il parla d'une nouvelle politique extérieure vis-à-vis du monde musulman, basée sur « les intérêts et le respect mutuels ». Il désigna un homme ayant une grande expérience des affaires d'Etat, George Mitchell, en tant qu'envoyé spécial pour la paix arabo-israélienne. Et il annonça clairement qu'il octroyait une grande importance au processus de paix. En Irak, il expliqua son plan pour retirer toutes les troupes américaines vers la fin 2011. Finalement, il déclara qu'il établirait des relations diplomatiques avec certains de ses adversaires, tels l'Iran et la Syrie. Et dans ses discours à Istanbul et au Caire, il parla directement devant les audiences musulmanes sur ses nouvelles politiques.

Le premier défi d'Obama dans sa politique de rapprochement arriva avec l'élection du leader du Likoud, Benyamin Nétanyahou, en tant que premier ministre d'Israël en mars 2009. Nétanyahou était bien connu célèbre depuis les années quatre-vingt-dix, lorsqu'il adopta une ligne dure vis-à-vis des palestiniens et qu'il maintint ses positions, en général, face aux tentatives de Bill Clinton pour promouvoir la paix arabo-israélienne. Nétanyahou était réticent à l'idée d'une solution de deux Etats, il s'engagea à continuer la politique des colonies israéliennes – en particulier à Jérusalem-Est – et il se montra contraire à l'idée des relations diplomatiques américaines avec l'Iran, un pays qu'il considérait comme un danger potentiel pour l'Etat d'Israël. Personne n'a été surpris de ce que les choses ne se soient pas bien passées entre Obama et Nétanyahou lorsqu'ils se sont rencontrés, et aucun d'entre eux ne s'est efforcé de se rapprocher de l'autre. Le résultat a été une stagnation qui a duré jusqu'à la moitié de 2010.

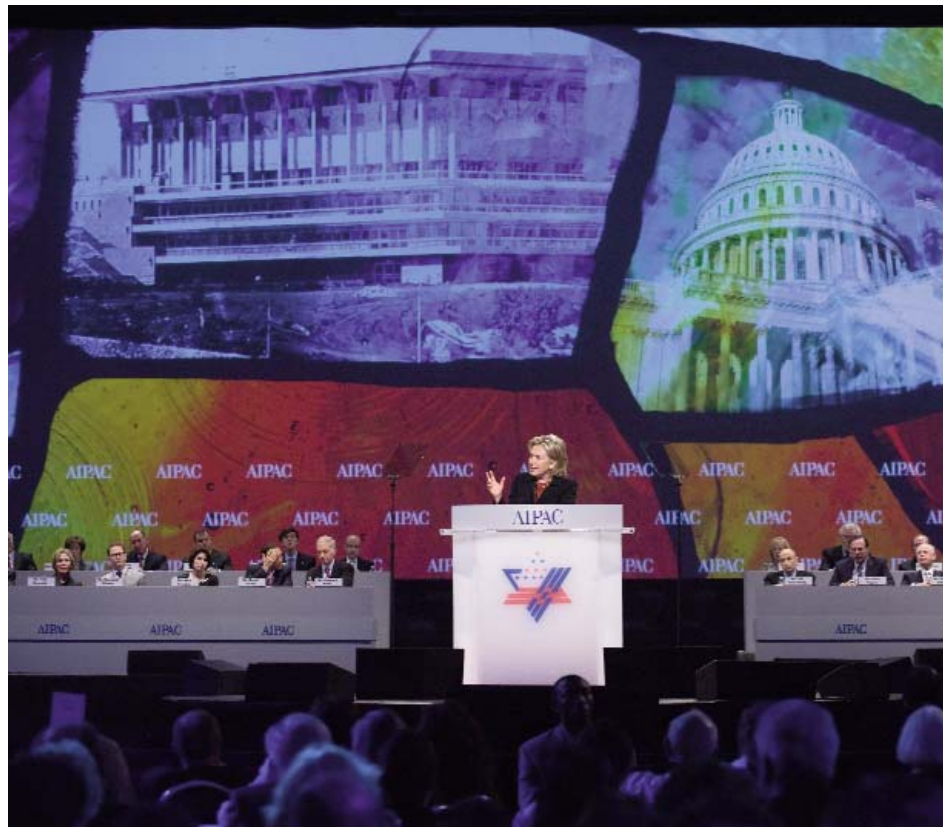
Pendant ce temps, même ceux qui avaient cru que la paix arabo-israélienne était importante pour les intérêts nord-américains dans la région, commençaient à dire que la solution des deux Etats faisait partie du passé.

Dans tous les cas, le cœur du problème se trouvait alors dans le Golfe et dans le sud de l'Asie – Irak, Iran, Afghanistan et Pakistan – et ce qui se passait là-bas n'avait pas grand-chose à voir avec les israéliens et les palestiniens.

Alors que les américains attendent toujours de voir ce que leur président va finalement décider de faire au Proche-Orient, d'autres variables sont entrées dans l'équation. En 2006-07, John Mearsheimer et Stephen Walt, écrivirent un article polémique, et ensuite un livre, sur le lobby pro-Israël, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (New York : Farrar, Straus and Giroux). En résumé, leur argument disait que le lobby pro-Israël exerçait une grande influence sur la politique des USA au Proche-Orient, et que, dans de nombreux cas, cette influence allait au détriment des intérêts américains. Le débat ouvert par le livre a signifié qu'il n'était plus tabou de parler du lobby et de son influence. Deuxièmement, la communauté juive nord-américaine, jamais monolithique dans ses points de vue, avait produit une certaine quantité de « voix pour la paix », dont le nouveau lobby J Street, qui prétend légitimer le concept selon lequel l'on peut être à la fois pro-israélien et pro-paix. En 2008, certains membres du Congrès furent élus avec l'appui de J Street. Alors qu'il joue avec difficulté dans la même cour que le redoutable Comité Israélo-Américain des Affaires Publiques (AIPAC), au moins J Street et d'autres essayent de faire face au discours dominant.

Plus important encore, l'établissement militaire, à travers l'iconique général David Petraeus, à la tête du Commandement central qui supervise les guerres d'Irak et d'Afghanistan, déclara que sa mission aurait été beaucoup plus simple si l'on avait trouvé une solution au conflit arabo-israélien. Peu après, le président qualifia cette paix « d'un intérêt national vital », bien que, malencontreusement il ajouta que « nous ne pouvons pas la désirer plus qu'eux ne la désirent ».

Alors que le Congrès et les leaders des deux partis politiques restent pro-israéliens, certaines choses nous donnent à penser que l'opinion publique américaine est, en général, plus ouverte d'esprit. Les jeunes nord-américains sont plus disposés à questionner l'occupation d'Israël, la construction de colonies sur les territoires palestiniens et aussi à demander une justification aux énormes quantités d'aide.



La secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Hillary Clinton, lors du Congrès annuel du lobby pro-israélien AIPAC. Washington, 22 mars 2010. /NICHOLAS KAMM/AFP/GETTY IMAGES

Les juifs américains, qui votèrent en masse pour Obama en 2008, maintiennent leur soutien au président et à ses politiques.

En général, il existe un désintérêt clair et croissant vis-à-vis du conflit arabo-israélien dans le sens large. Certains croient que, pour l'heure, une solution est impossible, d'autres que ce n'est plus une affaire d'un intérêt primordial. D'autres sont simplement plus inquiets sur d'autres sujets d'actualité. Et l'on retrouve toujours l'argument perpétuel selon lequel les circonstances « ne sont pas opportunes ». Obama, mieux que quiconque, connaît les réponses à toutes ces revendications ; il a les ressources intellectuelles pour mesurer pourquoi les USA serviront leurs propres intérêts s'ils pourraient promouvoir la paix arabo-israélienne. Obama n'est pas lié à Israël d'un point de vue sentimental, comme semblaient l'être Reagan ou Clinton ; mais il s'agit d'un homme politique, avec un agenda ambitieux en marche et qui a besoin de maintenir ses majorités aussi bien au Congrès qu'au Sénat, autant que possible. Ainsi, plus il sentira qu'il doit veiller aux intérêts nationaux, plus il ressentira le poids de la politique intérieure. L'avenir des relations entre les USA et Israël, ainsi que les perspectives d'arriver à la paix au Proche-Orient, dépendront pour beaucoup de la façon dont il compensera ces forces en concurrence. ■